

AMÉRICA LATINA: REFLEXIONES SOBRE INTEGRACIÓN Y DERECHO DE LA PAZ *

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Derecho de la paz y política mundial*. III. *El surgimiento del sistema económico latinoamericano (SELA)*. IV. *Los orígenes del sistema económico latinoamericano*. V. *Notas para un derecho de la paz*.

INTRODUCCIÓN

El recrudecimiento de la nueva guerra fría, el proceso de aniquilación del Estado nacional, el redespiegue industrial y tecnológico, los costos sociales del pago de la deuda externa, los esfuerzos de paz del grupo de la isla Contadora, son algunos destellos de la situación internacional de nuestro tiempo.

En este contexto, el derecho cambia de rumbo y se transforma. Se formaliza y cristaliza el derecho autoritario, a tono con los tiempos y el carácter del Estado.

El derecho de la paz, que proponemos, significa replantearse la vigencia de un desarrollo democrático vinculado a la viabilidad de un Estado nacional-popular.

Con estas primeras ideas hemos querido acercarnos a una problemática compleja, cuya solución está aún pendiente, y que exige la necesidad de analizar la vinculación entre la sociedad política y el carácter del derecho que cada sociedad asume en su forma específica.

II. DERECHO DE LA PAZ Y POLÍTICA MUNDIAL

La política global de Pax Fría está caracterizada por algunos elementos centrales:

1. *El retroceso de la política de la détente*. Este acuerdo fundamental entre las superpotencias, que a nuestro juicio comienza con la solución de la crisis de los misiles (Cuba, octubre de 1962) pone fin a la guerra fría.

* De un libro en preparación: "Estudios de Derecho Internacional y Derechos Humanos".

Sin embargo los obstáculos primordiales para este acuerdo sustancial son fundamentalmente *político-económicos*. El actual *status quo* mundial no favorece a los países pobres, a las comarcas del subdesarrollo. La conciencia del atraso económico y social impulsó la alternativa de un nuevo orden internacional que se ve emplazado por el proyecto geopolítico capitalista para uniformar el orden mundial con la administración Reagan.

2. La competencia global, absoluta entre dos modelos políticos (capitalismo-socialismo) que caracteriza el *paradigma bipolar de la guerra fría* (1947-1962) entra a ser redescubierto en la nueva administración estadounidense.

La crisis económica que fundamentalmente asuela al mundo occidental determina un retroceso de la política de la *détente* hacia un nuevo estadio de las relaciones mundiales: el *Sistema Internacional de Pax Fría*.

La Conferencia de Belgrado, destinada a realizar un balance de los Acuerdos de Helsinki (punto clave de la política de distensión) representa el hecho significativo de esta involución internacional.¹ Este proceso de retroceso se ve agravado por la agresividad de la política exterior estadounidense, especialmente económica y militar. En lo económico, por la implementación de acuerdos y conferencias destinados a la mantención de la desigualdad económica internacional. En el plano militar, por el visto bueno otorgado por la administración Reagan a la construcción de la bomba de neutrones, el cohete "Croussie", el aumento del presupuesto de defensa y la intervención militar.

3. *El surgimiento y evolución del movimiento de los No alineados*. Originalmente iniciado en Bandung (1955) en la actualidad la no alineación se desplaza del frente político hacia las negociaciones económicas, tema esencial de nuestro tiempo.²

En el mismo sentido, asistimos a un periodo de bloques y regionalismos, en que se enfatizan las necesidades de la *autoayuda colectiva*, creación de asociaciones de productores, constitución de empresas multinacionales de carácter regional en el marco de los esquemas integracionistas.

¹ Cfr., Díaz Müller, Luis, "El Sistema Económico Latinoamericano en la política internacional de Pax Fría", Ponencia al Seminario de Estudios Latinoamericanos, UNAM, 1978.

² Silva Michelena, Héctor, *Política y Bloques de Poder*, México, Siglo XXI, 1976; Burton, John A., *Teoría general de las relaciones internacionales*, México, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, 1973, entre la abundante bibliografía.

El grupo de los "77" ante las reuniones UNCTAD, y las proposiciones sobre un *Sistema Económico del Tercer Mundo* (SETEM) refuerzan la idea de la cooperación entre el mundo subdesarrollado.

III. EL SURGIMIENTO DEL SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO (SELA)

Nota conceptual

El SELA nace dentro de los marcos del capitalismo subdesarrollado y dependiente de América Latina. Es importante destacar la singularidad propia de la cooperación e integración latinoamericana.

En la época actual, se inicia a partir del fracaso del esquema de *industrialización sustitutiva* planteada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y, especialmente, a partir del clásico informe del Dr. Raúl Prebisch, *El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas* (1949).³ En este sentido, la opinión de Osvaldo de Sunkel es lapidaria: "el desarrollo por sustitución de importaciones implicó un proceso más vulnerable y más dependiente".⁴

Se pensó entonces, especialmente por el propio Sunkel, en una variante de la escuela de la dependencia, que la integración podía ser un medio para reducir la dependencia histórico-estructural. Es fácil inferir que en el pensamiento de Sunkel está planteado un tipo de integración autónoma, cuya viabilidad es la que estamos discutiendo.

Es Aníbal Pinto, a través de numerosos trabajos, quien rescata para el proyecto de desarrollo latinoamericano independiente la noción de centro-periferia, en su expresión más lúcida. Escribe: "debe tenerse en cuenta que el fenómeno global se distingue por el hecho que el progreso económico, siempre en términos relativos se ha ido *concentrando en una parte del sistema*, el Centro, produciéndose así un rezago creciente de la otra: la Periferia".⁵ La consecuencia lógica de esta interpretación, como la de Sunkel, y desde otra perspectiva Raúl Prebisch, es que el fenómeno *imperialista* es el causante del atraso periférico.

³ Es importante destacar que Raúl Prebisch, ha reformulado continuamente sus postulados iniciales. Cfr. "Crítica al capitalismo periférico", *Revista de la CEPAL*, Primer Semestre de 1976.

⁴ Sunkel, Osvaldo, "Política Nacional de Desarrollo y dependencia externa", *Estudios internacionales*, Universidad de Chile, vol. I, núm. I, mayo 1976. Subrayado nuestro.

⁵ Cfr., Pinto Aníbal y Jan Křákal, *América Latina y el cambio en la economía mundial*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1973. El subrayado es nuestro; Furtado, Celso, *Los Estados Unidos y el subdesarrollo de América Latina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, Campodónico ediciones, 1971.

En este contexto general, es que los impulsos pioneros a la integración en la actualidad recobran vigencia. La ALADI se desarrolla bajo el impulso interno de los empresariados nacionales, especialmente los países que la Asociación califica como de "mayor desarrollo económico relativo"; el Pacto Andino es el concierto del pacto nacional-desarrollista claramente representado en la *Declaración de Bogotá* (1966) ⁶ el Mercado Común Centroamericano (así llamado) es la expresión de la alianza transnacional-empresariado dependiente en esta área.

En principio, queremos confirmar que la perenne presencia imperial, sumado a la vigencia del duo centroperiferia, ha obstaculizado desde su nacimiento la posibilidad de una integración autónoma. La fase imperialista moderna se sitúa a partir de 1870, y sin entrar en esta discusión, es conveniente resaltar que la *nación latinoamericana* sujeta a un esquema de dominación plantea dos opciones muy nítidas: 1. La posibilidad *ab initio*, de intentar una "integración nacional" autárquica y autónoma. 2. La opción, vía enclaves coloniales, del control foráneo de las economías regionales.⁷

Queremos sugerir que la integración nacional, hasta la fecha no se ha resuelto *integralmente*. Ahora bien, si compartimos la opinión de algunos autores que exigen como cuestión previa y fundamental la resolución de la "cuestión nacional"; indudablemente, la integración latinoamericana no tendría mayores opciones de éxito.

La cuestión habría que encauzarla por otra vía explicativa: *¿Cuáles son los sectores dirigentes dispuestos a impulsar un esquema como el del SELA?*

Trataremos de contestar esta pregunta en el curso de este trabajo, en la óptica de considerar a la integración latinoamericana como un ingrediente de la paz en la región.

⁶ Cfr. Vaitos, Constantino, *Crisis en la cooperación económica regional*, México, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, 1978; Solari, Franco, y Yutkonitz, "Teoría, acción social y desarrollo en América Latina", *Textos del ILPES*, México, Siglo XXI, 1976; en especial: *El papel de la nación y el nacionalismo*, pp. 123-131; Ricaurte, Soler, *Clase y nación en Hispanoamérica*, Panamá, Editorial Cultural, 1978.

⁷ La opción fue representada por Cardoso, F. H. y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1976. Fue planteada en los términos siguientes: *enclave colonial o control nacional del sistema productivo*. El trabajo es de 1967. Véase, el *post-scriptum* de este libro aparecido en la *Revista mexicana de Sociología* (1977).

IV. LOS ORÍGENES DEL SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO

En el mes de julio de 1974, el presidente de México, planteó la idea de crear un foro latinoamericano permanente de cooperación económica.

Es el momento en que la región asiste a un concentrado atraso económico y social. La "benigna negligencia" (Nixon-Kissinger) planteada en aquel entonces por la política exterior de los Estados Unidos, encubría una situación de dependencia especialmente grave: 714 dólares de producto interno bruto por habitante, disminución del poder de compra de las exportaciones al 17.8%, incremento mayor de las importaciones a 7.4% lo que en definitiva significó un *efecto negativo* de la relación de precios del intercambio en el ingreso, especialmente para los países periféricos e importadores de petróleo y alimentos (en datos del año de 1974).

Este panorama global de la situación económica de América Latina revela una seria crisis de inserción; o, en sentido inverso, el aumento de la relación de dependencia integral de la región.⁸

Asimismo, se continúa produciendo un retorno al *bilateralismo* en el manejo de las negociaciones entre los Estados Unidos y nuestra región. El Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en este sentido, constituye una respuesta latinoamericana inédita frente a la relación con los Estados Unidos, a la crisis mundial y regional, y como un mecanismo de apoyo a la cooperación e integración.

Como se escribía, la propuesta de México fue recogida por Venezuela, y el Sistema de Cooperación avanzó rápidamente en su formación institucional.

La idea básica era constituir un organismo permanente de *consulta y cooperación latinoamericana*, recogiendo las experiencias del CECLA y CECON. La conciencia de la crisis acelera la constitución de la entidad latinoamericana, con suma rapidez, y al apoyo inicial planteado por México y Venezuela se suma la anuencia de los demás gobiernos de la región. Es que el proyecto satisfacía una necesidad objetiva de un *nuevo regionalismo latinoamericano*, interpretando un designio político que permitiera afrontar grupalmente la crisis económico-política bajo el signo del "pluralismo ideológico".

La comunidad de los intereses latinoamericanos se expresa en la creación de una Comisión mixta que adopta dos documentos centrales para

⁸ CEPAL, "América Latina: el nuevo escenario regional y mundial", *Cuadernos de la CEPAL*. Santiago de Chile, 1975; Medina Echeverría, José. "América Latina en los escenarios posibles de la distensión", *CEPAL-ILPES*, Santiago, 1976. Documento de trabajo.

la aprobación del SELA: "Bases para un Sistema Económico Latinoamericano"; y una "Nota explicativa sobre los objetivos del SELA".⁹

En ambos documentos preparatorios a la reunión de Panamá que aprobaría el acta constitutiva del SELA (octubre de 1975) se expresaban los elementos básicos del nuevo organismo:

- cooperación económica efectiva;
- desarrollo económico autosostenido;
- independencia externa y mejoramiento de la balanza de pagos;
- necesidad de instituir un foro para discutir problemas y políticas comunes.

En la *nota explicativa*, remitida a los gobiernos, se señalaban otros objetivos fundamentales:

- necesidad de apoyar los procesos de integración económica;
- estimular la creación de compañías multinacionales latinoamericanas;
- colaboración financiera;
- programas conjuntos de inversión;
- creación de asociaciones de productores;
- campañas de comercialización;
- cooperación nacional en materia de ciencia y tecnología;
- control de las empresas transnacionales.

A este "catálogo programático", base fundante del organismo, vino a sumarse la declaración conjunta suscrita entre los presidentes de México y Venezuela. En la declaración, se expresó:

Que es necesario establecer un sistema permanente de cooperación intrarregional y de consulta y coordinación a las posiciones de América Latina tanto en los organismos y foros económicos internacionales como entre terceros países y agrupaciones de países.

Que dicha cooperación debe realizarse dentro del espíritu de la *Declaración y del Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*; y en forma congruente de los compromisos de integración económica que han asumido la mayor parte de los países de América Latina;

Que habiendo constatado la necesidad de crear el Sistema Econó-

⁹ Cfr., Alejo, Francisco y Héctor Hurtado, *El SELA. Un mecanismo para la acción*, México, F.C.E., 1976, pp. 9-21.

mico Latinoamericano (SELA), es conveniente culminar los trabajos ya iniciados para concretarlo...¹⁹

En la parte decisoria de la declaración de ambos mandatarios se establecieron los propósitos generales del SELA:

1. *Promover la cooperación regional, con el fin de acelerar el desarrollo económico de la región, particularmente mediante las siguientes acciones:*

a) Auspiciar la formación y el fortalecimiento de empresas multinacionales latinoamericanas que contribuyan a una mejor utilización de los recursos naturales, humanos, técnicos y financieros de los países miembros;

b) Estimular niveles deseables de producción y suministro de productos básicos; prestando especial atención al abastecimiento de alimentos;

c) Propiciar la transformación, en la región, de materias primas de los países miembros, y de fomentar el intercambio intrarregional y la exportación de productos manufacturados;

d) Diseñar y reforzar mecanismos y formas de asociación que permitan a los países miembros obtener precios remunerativos y asegurar mercados estables para la exportación de sus productos básicos y manufacturados;

e) Mejorar la capacidad de negociación para la adquisición y utilización de bienes de capital y tecnología;

f) Propiciar la canalización de recursos financieros hacia proyectos y programas que estimulen el desarrollo de la región;

g) Fomentar la creación, adaptación e intercambio de tecnología, comprendida la información científica;

h) Estudiar y proponer medidas que aseguren que las empresas transnacionales se sujeten a los objetivos del desarrollo de la región compatibles con los intereses nacionales de los países miembros;

i) Promover el desarrollo de medidas de transporte y de comunicación, especialmente para facilitar el transporte intrarregional;

j) Apoyar los esfuerzos de ayuda a los países que afrontan situaciones de emergencia.

2. *Apoyar los procesos de integración de la región y propiciar acciones coordinadas entre ellos, en forma congruente con los compromisos derivados de los mismos.*

¹⁹ Cfr., "El SELA. Un mecanismo para la acción", *op. cit.*, sección documentos, pp. 66-67; Díaz Müller, Luis, "Hacia un Sistema Latinoamericano. Apuntes para el estudio de las relaciones internacionales por regiones". Ponencia al II Coloquio Internacional de Primavera, Centro de Relaciones Internacionales, UNAM, mayo de 1978; *Los problemas de un mundo en proceso de cambio*, González-Souza, Luis y Ricardo Méndez Silva, editores, México, UNAM, 1978.

3. Promover programas y proyectos económicos de interés para dos o más países miembros.
4. Actuar como mecanismo de consulta y coordinación de América Latina para formular posiciones y estrategias comunes ante terceros países y en organismos económicos internacionales.
5. Propiciar, en el contexto de los propósitos arriba mencionados, los medios para asegurar un trato preferente para los países de menor desarrollo económico y de mercado limitado de la región.¹¹

Entonces, el Sistema Económico Latinoamericano cubre un área de acción bastante amplia, centrándose en los esfuerzos de *cooperación horizontal* y apoyo a la *integración*. Por así escribirlo, existe una vinculación formal no excluyente entre los actuales esquemas de integración y el SELA, como mecanismo de cooperación global y de acción exterior.

En breves líneas, si el Tratado Andino surge al albergue del Pacto de Montevideo, que aceptaba la creación de acuerdos subregionales, también debe incluirse así el llamado "Mercomún Centroamericano", destinados a hacer avanzar la integración latinoamericana en esa área.

La pregunta, difícil cuestión, es problematizar el fundamento y propósito del SELA. En otras palabras, si existían acuerdos de integración regionales y subregionales: *¿Cuál es la causa fundante del sistema que nos ocupa? ¿Cuál es su finalidad básica y su relación con los esquemas mencionados?*

En principio es posible sostener algunas causas explicativas, sin pretensión de agotarlas, como serían:

1. *El establecimiento de la ALALC*. En efecto, la Asociación Latinoamericana del Libre Comercio (ALALC) entra en un periodo crítico a mediados de los sesenta. Esta crisis provoca el nacimiento del Grupo Andino, que realiza aportes considerables en el plano subregional: tratamiento común a los capitales extranjeros, creación de empresas multinacionales latinoamericanas, acuerdos de complementación industrial. Asimismo, en el plano de la integración centroamericana se crean, al menos formalmente las denominadas *industrias de integración*, que representan un avance interesante en la marcha, hoy día estancada, del proyecto centroamericano. La ALADI sustituirá a la ALALC.

2. Por otra parte, el SELA nace en octubre de 1975, cuando los procesos de integración (incluido el Tratado Andino) han caído en un estancamiento cualitativamente mayor, que las crisis de los años sesenta. Aluguemos algunos argumentos en ese sentido: en lo *económico*: la crisis energética aunada a la recesión mundial, la crisis del sistema monetario

¹¹ Cfr., Sección de Documentos, pp. 67-68. Alejo y Hurtado. *Ibidem*.

de postguerra, el aumento del subdesarrollo de los países pobres; en lo *político*; el surgimiento de gobiernos militares con escasa vocación integracionista, estrechamente ligados a un aumento de la transnacionalización político-económica regional.

3. En otro sentido, el SELA nace con la crisis, pero recogiendo las *experiencias y fracasos* de los anteriores esquemas cooperativos. Así, por ejemplo, no se propone plazos rígidos, o sistemas graduales de integración que sólo pueden ser determinados por la propia práctica político-económica regional, y no en los marcos rígidos de un constante divorcio entre *proyecto y realidad*, sumado a un afán imitativo de la experiencia europea.

4. Es más, y no es una discusión de escritorio, intentar desentrañar la naturaleza intrínseca, las "fuerzas profundas" que caracterizan el SELA. Por esta razón, es que postulamos que se trata de un mecanismo de cooperación-coordinación latinoamericana que posee doble dimensión: *interna y externa*.

La integración es, pues, una oferta de paz.

V. NOTAS PARA UN DERECHO DE LA PAZ

1. La inauguración del Estado burocrático-autoritario en América corresponde a una nueva forma de organización política y económica de la sociedad.

El derecho, como agente y representante del Estado en la Sociedad, como norma *formalizadora y reguladora* de la comunidad, expresa los intereses histórico-morales de esta evolución del sistema político.

2. De esta manera, el derecho autoritario es la expresión de una evolución de la sociedad y el Estado latinoamericano:

- a) la transnacionalización de la economía;
- b) la implantación definitiva del capitalismo monopolista cancelando la etapa del capitalismo liberal;
- c) la extinción del Estado de bienestar (*Welfare-State*), del keynesianismo, como los modelos desarrollistas que emergen después de la segunda guerra;
- d) el despliegue industrial y la constitución de una nueva división internacional de trabajo;
- e) el ocaso relativo del Estado-Nación, entre otros factores.

3. El derecho, entonces, al subsumirse la *sociedad civil en la sociedad política*, pasa a convertirse en un derecho-instrumento del Estado para la consecución de sus fines.

El derecho se transforma en una "fórmula" de denominación: el caso

del derecho penal, por ejemplo, es claro. Si la "razón de Estado" lo requiere se crea la pena después del delito, atentando contra el principio de la irretroactividad de la ley penal.

4. El principio de la separación de poderes es avasallado. El poder parlamentario y judicial, si los hay, se convierten en caballos de Troya del objetivo último del sistema: *la denominada doctrina de seguridad nacional*.

5. La arbitrariedad, la supresión del Estado de Derecho de garantía de la mantención del sistema. El recurso de *habeas corpus* es desconocido en función de intereses policiales.

En resumen: La lógica jurídica del Estado autoritario es la negación del derecho liberal. El sistema político organiza y formaliza la relación jurídica en función de la denominación estatal, en una nueva fase de acumulación gerencial y externa del capital.

El derecho autoritario posee una lógica distinta. Su visión del mundo no es establecer la justicia en una sociedad, sino garantizar el modelo de dominación a través del Estado burocrático-autoritario; y, más específicamente, el Estado de seguridad nacional.

El derecho de la paz, en cambio, íntimamente unido al derecho al desarrollo supone:

1. La vigencia de pactos internacionales sobre derechos humanos;

2. La *recuperación democrática* de la sociedad que permita la reinauguración de la majestad del Poder Judicial, y la vigencia del Estado de Derecho;

3. El derecho se transforma y asume la *representación* de la sociedad. En otras palabras, el derecho se convierte en la defensa de la comunidad frente a las arbitrariedades de los poderes públicos;

4. El derecho de la paz se vincula al derecho al desarrollo. Paz en abstracto, derecho en abstracto, no son sino reminiscencias hegelianas de un Estado absoluto.

Se hace necesario colocarle sólidos cimientos al derecho que garanticen su función-social.

5. En este sentido, el derecho de la paz se vincula con un proyecto de *sociedad civil* que se *separa* de la *sociedad política* inaugurando un tipo de Estado nacional popular y democrático.

En este ambiente accionalista-histórico es que el derecho de la paz encuentra su espacio socio-político.

En el retorno al Estado nacional, hoy acosado por la monopolización de la economía y de la vida, en que se reafirme la opción de un *modelo*

de desarrollo compatible con la *democracia* es donde el derecho de la paz encuentra su sustento real.

7. El derecho de la paz es un *derecho democrático y social*. No pretende "reasumir" la formalidad del derecho liberal decimonónico, sino construir en el marco de lo viable un nuevo *tipo de derecho*, acorde con una nueva organización del Estado.

8. *El derecho de la paz es un derecho cooperativo*. Supone y permite la cooperación entre el mundo subdesarrollado y es un agente de apoyo a los procesos de integración regional.

9. El derecho de la paz es un *derecho nacional*.¹² La reafirmación del Estado nacional *versus* el paradigma transnacionalizador, supone una forma de organización jurídica que garantice la participación y la vigencia de la comunidad nacional. En este aspecto, el derecho de la paz es la formalización jurídica del Estado nacional-popular y democrático.

En fin, en estas notas preliminares hemos querido allegar algunos elementos para el desarrollo de una expresión del derecho, que garantice la vigencia de la democracia real, como garantía de paz.

Luis Díaz Müller

¹² Díaz Müller, Luis, *El Derecho Económico y la Integración de América Latina*, México, CEMLA, 1985.